

Contributo alla presentazione del Rapporto sui Conti Pubblici Territoriali in Calabria. (Catanzaro, 21 gennaio 2010)

di Federico Pica

1. Alcuni dati, che complementano l'importante Rapporto Calabria dei CPT, aiutano a porre le questioni della finanza degli Enti territoriali nel contesto attuale, caratterizzato da un lato dalla imminenza di norme operative sul federalismo fiscale e, dall'altro, dalla situazione di sofferenza economica in atto, che è destinata a compromettere anche la situazione degli Enti territoriali. Riassumo qui di seguito, nei punti A e B, alcune indicazioni, che mi appaiono le più pertinenti.

A. Ai fini IRE (anno di imposta 2006) il reddito imponibile *per contribuente*, in Calabria, era pari a 7.780 euro; i valori corrispondenti per il Mezzogiorno continentale, per il Centro-Nord e per l'Italia nel suo complesso erano, rispettivamente, pari a 9.210 euro, 14.910 euro e 13.220 euro. Risultavano, pertanto, per la Calabria scarti negativi del 15,5% rispetto al Mezzogiorno, del 47,8% rispetto al Centro-Nord; del 41,1% rispetto al valore medio Italia. Va rilevato al riguardo, che questi scarti superano ampiamente quelli riferiti al PIL procapite 2006, che rispettivamente ammontano al 3,3% rispetto al Mezzogiorno; al 43,5 rispetto al Centro-Nord ed al 34% rispetto al valore medio Italia.

La situazione è tuttavia assai più seria ove si considerino gli scarti riferiti al reddito imponibile *per abitante*: l'importo riferito alla Calabria "vale" l'87,2% rispetto al Mezzogiorno (-12,8%); il 43,9% rispetto al Centro-Nord (-56,1%); il 52,9% rispetto al valore medio Italia (-47,1%). Si tratta di un dato strutturale, la cui "ragione" consiste nel rapporto particolarmente basso tra contribuenti e residenti che risulta per la Calabria: il federalismo, che ampiamente si basa sull'IRE, scarica sui contribuenti del

Mezzogiorno (della Calabria) gli effetti della povertà e della disoccupazione che risultano per le zone deboli d'Italia.

2. Il secondo elemento di contesto che mi sembra in modo particolare pertinente concerne gli effetti strutturali del “patto” di stabilità interno, quali risultano dalla proiezione 2011, riferita ai Comuni, che è proposta in un recente studio della SVIMEZ. Tra il 1998 ed il 2011 potrà verificarsi un incremento di spesa corrente pro capite, in Calabria, del 35,1% (in euro a valore costante); l'importo corrispondente per il Mezzogiorno è del 34,8%; per il Centro-Nord, del 9,7%; per L'Italia nel suo complesso del 15,5%. Gli incrementi corrispondenti, sul lato delle entrate correnti, sono +25,8% per la Calabria; +25,2% per il Mezzogiorno; +3,9% per il Centro-Nord; +9,0% per l'Italia. La Calabria, come il Mezzogiorno nel suo complesso, ha risposto ai meccanismi del “patto” accrescendo cospicuamente le entrate (cioè la pressione fiscale) e le spese, mentre per le zone forti risultano variazioni delle une e delle altre, in termini reali, negative e comunque esigue. Qualsiasi politica di “vantaggio” sul lato dei tributi dovrà prendere atto di questa situazione di fatto, che è quella dello “svantaggio” fiscale, che costituisce un *handicap* con il quale gli Enti a minore capacità fiscale dovranno in primo luogo misurarsi.

3. Il contributo, impegnativo e puntuale, dei CPT va valutato nel contesto di un sistema in cui, strutturalmente, la Regione Calabria è debole. Al riguardo, un punto di partenza assai utile è quello proposto, nel Rapporto CPT, alla p. 71: “La logica adottata nei CTP è quella delle costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale virtuale in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. Secondo tale approccio, la

Regione deve essere considerata alla stregua di una Nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale”.

La considerazione è riferita all’entrata. Le avvertenze che il testo contiene sono del tutto pertinenti rispetto all’obbiettivo perseguito, che è in buona sostanza quello di un consolidamento dei flussi finanziari per tutti i livelli di governo. Se ci si riferisce, invece al rapporto tra la Regione e gli Enti locali, la proposizione che ho riportato acquista una valenza ben più incisiva.

La norma di riferimento consiste nell’art. 117, comma 3, della Costituzione, in cui è attribuita alla competenza (concorrente) delle Regioni la legislazione in materia di *coordinamento della finanza pubblica*. Giova ricordare, al riguardo, che per la materia di cui si tratta la competenza è *delle Regioni*, salvo la determinazione dei *principi fondamentali*, che è riservata alla legge dello Stato.

La norma costituzionale indicata aiuta a comprendere il significato oggettivo del disposto dell’art. 118, primo comma, della Costituzione: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*”. Le valutazioni in questione sono evidentemente attribuite, per le materie di cui all’art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, alla Regione di appartenenza.

Nel rapporto con Comuni e Province l’Operatore pubblico regionale cui lo studio CTP è riferito può divenire un po’ meno virtuale e molto più effettivo. Ciò vale, naturalmente, se vi è, nel concreto, forza politica ed effettiva capacità tecnica: si tratta di un impianto che è tutto da costruire (da definire), anche se il Rapporto CPT costituisce un buon punto di partenza.

4. La questione che concretamente si pone ed in relazione alla quale i CPT possono essere strumento prezioso è quella del “patto” di stabilità interno. La situazione in atto è complessa. Da un lato, oggettivamente, l’impianto del “patto”, ancora di più per effetto della normativa introdotta per gli anni 2009 – 2011, ha effetti pro- ciclici, di blocco degli investimenti, del tutto negativi nell’attuale situazione congiunturale; dall’altro lato, soprattutto per quanto concerne le Regioni, l’impianto attuale appare bisognevole di una radicale messa a punto, a valle delle sperimentazioni che sono in corso.

Di ciò, tuttavia, vi è al livello tecnico e politico piena consapevolezza, anche se appare difficile ritrovare vie di uscita effettivamente risolutive.

Intanto, nella logica dell’Operatore pubblico regionale (virtuale) proposta nel Rapporto CTP, si persegue al livello legislativo sulla proposta già formulata dall’Alta Commissione. Nella L. 42/2009, di delega in materia di federalismo fiscale, all’art. 17, comma 1, lett. c), tra i principi e criteri direttivi nell’esercizio della delega è indicato l’impegno di assicurare il raggiungimento “degli obiettivi nei saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, *previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale*, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni”;

Più complicata e controvertibile è la regola stabilita nell’art. 12, comma 1, lett. l), della legge delega. Si dice in detta lettera l) che con i decreti delegati occorrerà stabilire “che la legge statale, nell’ambito della premialità ai Comuni e alle Province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle

politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione”.

L'interpretazione immediata della norma di cui alla lettera l) dell'art. 12 rischia di essere quella che ove si tratti di spese in conto capitale di Enti locali finanziate con trasferimenti della Regione o di altri Enti locali non si applichino (all'Ente beneficiario) le regole del “patto” di stabilità interno. In un sistema che sempre di più si muove nella direzione dei saldi, e cioè in conformità al patto di stabilità e crescita stipulato in sede UE, ciò che conta è il finanziamento con debito: perciò, l'interpretazione anzidetta rende del tutto nullo il contenuto della norma.

Invece, l'interpretazione appropriata è altra: supponiamo che, in una certa regione, il “disavanzo” complessivamente consentito sia di 100: il disavanzo, e cioè il debito (eventualmente, il mutuo), non può che essere riferito a spese d'investimento, dati i vincoli di legge, ed anche il vincolo di norma costituzionale, che sono in atto. Supponiamo che su 100 la quota ammissibile attribuita ad un certo Ente sia 20. Se la Regione, o altro Ente locale, “rende disponibile” sulla sua quota di debito ammesso l'importo mutuabile di 10, questo importo si pone fuori dal vincolo, riferito al saldo, del “patto” di stabilità interno, sicché l'Ente beneficiario potrà indebitarsi per 30. Ha senso che tutto ciò sia definito dalla Regione con legge regionale, di ridefinizione dei vincoli, che naturalmente consistono al livello aggregato nell'importo di 100 risultante dalla legge statale. Per gli Enti che insistono sul territorio regionale sarà necessaria una attività di “concertazione”, come indica appropriatamente l'art. 17, comma 1, lettera c), già citata; sarà buona cosa, cioè, che il ridisegno sia accettato, con appropriata contropartita, dalle parti in causa.

Queste norme ora aprono una prospettiva di regionalizzazione del “patto”, nel senso che le Regioni, limitatamente alle spese in conto capitale, possono attribuire le risorse necessarie a ciascun Ente locale, secondo le sue effettive esigenze di spesa. I relativi vincoli dovranno essere specificati, come abbiamo detto ampiamente, al livello regionale. In sintesi, ciascuna Regione potrebbe “cucirsi addosso” (potrebbe cucire addosso a se stessa ed agli Enti che insistono sul suo territorio) un proprio “patto”, operazione con riferimento alla quale la norma in esame può costituire un saldo appiglio normativo.

Se è consentito alle Regioni di introdurre vincoli sulla spesa in conto capitale, le si conferisce di fatto la facoltà di introdurre regole di *golden rule*, da tempo proposte in sede di Alta Commissione.

5. Va segnalato, in secondo luogo che nella “Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica”, di recente approvata dal Parlamento, all’art. 9, comma 5, 6 e 7, era stato previsto quanto segue:

“Per la spesa in conto capitale, sentita la Conferenza unificata, la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle Province e dei Comuni, articolata per regioni, in coerenza con l’obiettivo aggregato individuato per l’intera pubblica amministrazione.

Il ricorso al debito, per la spesa in conto capitale, da parte di uno o più Enti territoriali, in misura eccedente il limite stabilito dalla applicazione all’ente stesso del Patto di stabilità interno vigente è autorizzato, nell’ambito di ciascuna Regione, a condizione che venga compensata da un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione.

Le Regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possono adattare per gli Enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie ed economiche delle regioni stesse, e coordinano la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale dei Comuni e delle Province, anche al fine di consentire lo scambio di tale quota tra uno o più Enti locali della regione, ai fini dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale”.

6. Queste norme hanno trovato, da ultimo, un loro (in realtà problematico) assetto con la disciplina in materia di “patto” di stabilità di cui all'art. 77 ter., comma 11 della legge 133/2008. Si legge in detto comma, in conformità al disposto della L.42/2009, che ”al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la Regione, *sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali*, può adattare per gli Enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla “Regione interessata”.

7. Al margine del Rapporto CPT, che costituisce un contributo di pregio, spero mi siano consentite alcune altre notazioni, nella direzione di una migliore

fruibilità della massa di informazioni in esso raccolte. Dette notazioni partono dall'approccio "operatore pubblico regionale" e si ricollegano, in qualche misura, alla problematica del controllo dei dati aggregati ("patto" di stabilità).

La *prima* notazione concerne la questione delle spese pubbliche di personale, cui nel Rapporto si dedica un apposito *focus*. Per cassa, l'importo pro capite della spesa è effettivamente minore, nel Mezzogiorno e in Calabria, rispetto alle zone forti d'Italia. Questa osservazione, comunque utile per contestare frequenti speculazioni in materia, deve tuttavia costituire un punto di partenza: conta da un lato il "peso" della spesa di personale rispetto alla questione della tenuta dei bilanci degli Enti e, dall'altro lato, il problema dell'efficienza, e cioè quello del dato di spesa come indicatore del rapporto capitale per addetto. Dal primo punto di vista rileva il rapporto tra la spesa di personale e l'ammontare delle spese correnti; dal secondo, occorre tentare, come si è cercato di fare nei lavori SVIMEZ, di costruire un indicatore sintetico del volume di accumulazione di capitale verificato attraverso gli anni, il che consente almeno alcune prime valutazioni di tipo comparativo.

La *seconda* notazione concerne le spese in conto capitale. L'interpretazione del dato è complessa, anche per difficoltà concernenti una classificazione delle spese del tutto convincente. Interessa, da un lato, l'accumulazione di capitale; le elaborazioni dei CPT concernenti la distribuzione degli importi in macrosettori (in particolare, per quanto concerne gli investimenti) sono al riguardo di grande utilità; sarebbe importante appurare in quale misura gli importi costituiscano effetto di orientamenti di spesa della Regione Calabria. Dall'altro lato, le variazioni che risultano nell'importo delle spese in conto capitale rinviano all'evoluzione della disciplina concernente il "patto" di stabilità per gli anni a partire dal 2005.

La **terza** notazione concerne le imposte. Penso che, sul piano concettuale, i problemi di classificazione dei tributi abbiano, nella prospettiva del federalismo (della applicazione della L.42/2009), il maggiore rilievo. Fra l'altro, la classificazione di imposte dirette e indirette, proposta in Cap. 8 del Rapporto, ha importanza in quanto la si connette al problema della esportabilità dei tributi.

Nella nota a p.51 (**quarta** notazione) non condivido la nozione di *differenziazione* che viene suggerita.

Merita approfondimento, in prospettiva, (e questa è la **quinta** notazione) la questione dei nessi tra trasferimenti correnti dello Stato e trasferimenti correnti delle Regioni agli Enti locali che è discussa nel punto 12.2. del Rapporto. I due problemi più evidenti sono quelli della natura compensativa delle variazioni dei trasferimenti regionali, rispetto a quelle negative dei trasferimenti erariali e quello dei nessi tra variazione per cassa e per competenza dei trasferimenti, in particolare per quanto concerne lo Stato. Si tratta di questioni in ordine alle quali i dati CPT andrebbero valutati tenendo conto, altresì, di importi riferiti alla competenza.

I problemi di maggiore interesse, ai fini dello sviluppo che i CPT consentono di produrre nella tematica in oggetto, concernono la parte metodologica proposta in Appendice A. Rileva anzitutto la natura dei dati (**sesta** notazione). Si tratta, come è noto, di importi espressi in termini di cassa (riscossioni; erogazioni). Sia le questioni della tenuta dei bilanci degli Enti territoriali che quelle concernenti il patto di stabilità (per la parte corrente dei bilanci) vanno invece affrontate in termini di competenza. In secondo luogo (**settima** notazione) occorre giungere, perché il lavoro sia utile all' "operatore pubblico regionale", ad anni per quanto possibile recenti. I dati che interesserebbero sono dunque dati di competenza riferiti al 2009 (2010?), che

evidentemente non sono disponibili, ma che le tecniche della statistica possono, a mio avviso, congetturare in modo affidabile. Lo sposalizio tra statistica e CTP è possibile e va incoraggiato. La Regione Calabria, nel suo proprio interesse, può fare molto al riguardo.